LA COUR (première chambre),

rejetant toutes autres conclusions, plus amples ou contraires, déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté comme non fondé;**

2) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Mertens de Wilmars Donner Monaco

Ainsi prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 3 mai 1972.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président de la première chambre
J. Mertens de Wilmars

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 21 MARS 1972 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

Le requérant dans l'affaire au sujet de laquelle nous présentons aujourd'hui nos conclusions a travaillé des années durant au Centre de recherches nucléaires d'Ispra, en qualité de fonctionnaire scientifique de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Par lettre de la direction générale du personnel et de l'administration du 12 juin 1968, il a été informé que, dans le cadre de la modification de son organisation et eu égard au nouvel organigramme applicable à la Commission commune, la Commission avait décidé de lui confier un poste d'administrateur à la direction générale « Énergie » de Bruxelles, à compter du 20 juin 1968. Sur ces entrefaites, M. de Haan a évidemment entrepris sans retard des préparatifs en vue de déplacer sa résidence familiale à Bruxelles. Selon ses indications, par une lettre recommandée du 17 juin 1968, il a résilié son contrat de location d'une maison à Ispra, à compter du 15 septembre 1968. Devant un tribunal italien, il a intenté contre son bailleur une action en recouvrement d'un prêt qu'il avait accordé trois ans auparavant pour la durée de cinq ans et pour le remboursement duquel il restait, apparemment, encore deux annuités à recouvrer. Par un contrat du 29 juillet 1968, conclu

1 — Traduit de l'allemand.

pour la durée de trois ans, il a loué une maison dans les environs de Bruxelles, moyennant un loyer mensuel de 11 000 FB. Enfin, il s'est encore mis en rapport avec deux entreprises de transport et il a soumis au choix des services compétents de la Commission deux devis de frais de déménagement.

Cependant, le 2 août 1968, M. de Haan a été informé par une lettre du directeur de la division du personnel que sa mutation à Bruxelles reposait sur une erreur. Cette information lui a été une nouvelle fois précisée le 5 août, par le chef de la division du personnel, et il a été prié de rester à Ispra, ce qui semble l'avoir mis dans des difficultés considérables. En tout cas, dans deux mémorandums des 7 et 8 août 1968, M. de Haan a fait connaître au chef de la division du personnel les conséquences financières que l'ordre de mutation et son annulation entraînaient pour lui. Ultérieurement, il a appris, par une note du chef de la division du personnel du 9 août 1968 qu'un membre de la Commission avait donné son accord pour qu'il aille « en mission » à Bruxelles, « en attendant que la décision définitive de mutation puisse être prise par la Commission ».

Le déménagement envisagé a néanmoins eu lieu le 16 août 1968. A partir de l'automne de cette année-là, M. de Haan a travaillé en permanence à Bruxelles, ne retournant à Ispra qu'occasionnellement, pour des missions. Outre son traitement, il a perçu régulièrement des indemnités journalières de mission. Cette situation a duré jusqu'en mars 1970. C'est alors que, par une note de la direction générale du personnel et de l'administration du 25 mars 1970, M. de Haan a été informé qu'il avait été nommé administrateur principal, son lieu d'affectation étant Bruxelles, qu'à partir du 1er janvier 1970 son traitement serait payé sur le budget administratif et qu'il n'était plus considéré comme fonctionnaire du groupe scientifique. En outre, le paiement des indemnités journalières de mission prendrait fin à compter du 1er avril 1970. Au cas où il n'aurait pas encore déménagé, l'autorisation de le faire lui serait accordée, conformément à l'article 9 de l'annexe VII au statut des fonctionnaires. — Par la suite, M. de Haan a reçu une indemnité d'installation, en application de l'article 5 de l'annexe VII au statut des fonctionnaires. Le paiement des frais de déménagement d'Ispra à Bruxelles a toutefois provoqué des difficultés. Sa demande et les réclamations qu'il a adressées en ce sens au chef de la division « Droits individuels », le 10 novembre 1970, sont demeurées sans succès. A ce propos, nous lisons, dans une note que le chef de ladite division a adressée à M. de Haan le 13 janvier 1971, qu'aucun remboursement de frais de déménagement n'a lieu sans mutation. M. de Haan aurait effectué son déménagement de Bruxelles à ses propres risques, sans autorisation préalable et sans avoir antérieurement présenté un devis. Conformément à l'avis du contrôle financier, les frais de déménagement ne pourraient donc pas être remboursés.

Mécontent de cette décision, M. de Haan a adressé, le 1er mars 1971, une réclamation formelle à la Commission. Cette réclamation étant restée sans réponse, il a finalement engagé une procédure judiciaire le 29 juin 1971.

Dans sa requête, M. de Haan formule les conclusions suivantes :

1) déclarer et arrêter que le refus implicite opposé à son recours administratif du 1er mars 1971 est nul et non avenu ;
2) condamner la Commission à payer au requérant la somme de 80 000 FB, par application de l'article 9 de l'annexe VII au statut ;
3) subsidiairement, déclarer que l'administration a commis une faute de service et condamner en conséquence la Commission à accorder des dommages-intérêts d'un montant de 80 000 FB.

Examinons maintenant ce qu'il faut penser de ces conclusions que la Commission estime toutes non fondées.

Le problème principal dans cette affaire est évidemment de clarifier les conditions auxquelles est lié le remboursement des

frais de déménagement selon le droit de la fonction publique de la Communauté et les raisons qui peuvent éventuellement faire obstacle à ce remboursement. A cet égard, il faut citer tout d'abord l'article 20 du statut des fonctionnaires, selon lequel « le fonctionnaire est tenu de résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions ». Au sujet des frais du déménagement eux-mêmes, l'article 9 de l'annexe VII au statut des fonctionnaires précise que : « Les dépenses effectuées pour le déménagement du mobilier personnel, y compris les frais d'assurance pour la couverture des risques simples ... sont remboursés au fonctionnaire qui se trouve obligé de déplacer sa résidence pour se conformer aux dispositions de l'article 20 du statut et qui n'aurait pas bénéficié par ailleurs d'un remboursement des mêmes frais. Ce remboursement est effectué dans les limites d'un devis préalablement approuvé. Deux devis au moins doivent être présentés aux services compétents de l'institution. Ces services, s'ils estiment que les devis présentés dépassent un montant raisonnable, peuvent faire choix d'un autre déménageur professionnel. Le montant du remboursement auquel le fonctionnaire a droit peut alors être limité à celui du devis présenté par ce dernier déménageur ».

Étant donné le texte de ces dispositions, il ne nous paraît pas injustifié d'admettre que le critère essentiel pour le remboursement des frais de déménagement est le fait que le fonctionnaire était tenu de déplacer sa résidence pour se conformer aux dispositions de l'article 20 du statut des fonctionnaires. Il faudrait donc voir là l'élément déterminant, constitutif de droit. — En outre, nous pouvons dire qu'une *autorisation* de déménager ne revêt apparemment aucune importance. L'article 9 de l'annexe VII n'en fait pas expressément état en tant que condition d'existence d'un droit. Cela est d'ailleurs compréhensible, car il serait absurde, en réalité, de lier par surcroît l'accomplissement d'une obligation légale, comme celle qui est prévue à l'article 20 du statut des fonctionnaires, à une autorisation de l'institution. — De même, loin de pouvoir attribuer une importance décisive aux dispositions contenues dans la seconde partie du paragraphe 1 de l'article 9, relatives à la présentation et l'approbation de devis, nous ne devrons les considérer que comme de simples mesures d'ordre. Elles ont, semble-t-il, uniquement pour but de contribuer à déterminer équitablement le droit à remboursement et de maintenir à un niveau aussi peu élevé que possible les frais que la Communauté doit rembourser. Peut-être ont-elles également pour but de fournir à l'administration une information aussi vaste que possible sur les frais qu'entraînent habituellement ces opérations et de garantir ainsi une application raisonnable du droit à remboursement. Puisque le premier tout au moins des buts que nous venons de citer peut être également atteint d'une autre manière (rappelons seulement la possibilité que prévoit l'article 10 de l'annexe VII relativement à l'*évaluation* des frais de déménagement), il devrait en réalité paraître tout à fait déraisonnable d'admettre que ce droit est perdu lorsque les mesures d'ordre n'ont pas été observées. — Enfin, à notre avis, il est possible de soutenir qu'il n'existe aucune connexité entre l'article 9 de l'annexe VII et l'article 11 de l'annexe VII, donc entre la réglementation relative au remboursement des frais de déménagement et celle des frais de mission. En effet, il est évident que ces deux indemnisations poursuivent des buts différents. C'est pourquoi, dans le cas où un fonctionnaire a dû, tout d'abord en raison d'un ordre de mission, travailler dans un autre endroit et n'a déménagé qu'ultérieurement dans ce lieu, la Commission, elle non plus, n'a jamais considéré que le droit à remboursement des frais de déménagement pourrait être perdu. — Ce n'est que dans le cas inverse — sur lequel nous reviendrons ultérieurement — qu'elle entend, de façon surprenante, se fonder sur cette connexité.

Si nous tentons d'appliquer à la présente affaire les conclusions que nous avons précédemment dégagées, nous pouvons

faire tout d'abord les constatations suivantes. En 1968, le lieu d'affectation du requérant était Ispra. Objectivement, il est également certain que cette affectation n'a pas été modifiée au cours de cette année-là. En effet, la décision de mutation du 12 juin 1968 a été révoquée et le requérant a reçu l'ordre exprès de rester à Ispra et de ne se rendre à Bruxelles que sur la base d'un ordre de mission qui, selon l'article 11 de l'annexe VII, n'entraîne pas une modification du lieu d'affectation. Il faut sans aucun doute s'en tenir à ce fait, même s'il est certain que, par la suite, le requérant a travaillé à Bruxelles avec l'assentiment de son institution, comme les fonctionnaires dont le lieu d'affectation est cette même ville. Mais en outre, il est également certain que le lieu d'affectation du requérant a été transféré à Bruxelles, par un ordre exprès émis en 1970. Il apparaît ainsi que le requérant a été contraint de changer de résidence dans l'intérêt du service et, sous cet angle, il est très tentant de reconnaître qu'il a rempli la condition essentielle applicable au remboursement des frais de déménagement.

En revanche, la Commission paraît vouloir attacher du prix au fait qu'au moment où la décision de mutation a été prise (mars 1970), le requérant avait déjà déménagé à Bruxelles et qu'en conséquence on ne peut pas dire que cette décision a *entraîné* un déménagement. Nous allons donc voir si cet aspect temporel revêt de l'importance en l'espèce. Disons-le tout de suite : cela nous semble extrêmement douteux et peu pertinent. Quoi qu'il en soit, il est significatif que l'article 5 de l'annexe VII emploie, en ce qui concerne l'indemnité d'installation, les mêmes formules que l'article 9 relatif au remboursement des frais de déménagement (« une indemnité d'installation est versée lors d'une affectation à un nouveau lieu de service, au fonctionnaire qui est appelé à transférer sa résidence pour satisfaire aux obligations de l'article 20 du statut . . . »). L'administration de la Commission n'a toutefois pas refusé d'accorder une indemnité d'installation au requérant qui avait déménagé à Bruxelles dès avant l'adoption de la décision de mutation. — Nous ne pouvons pas penser non plus que cet aspect temporel jouerait un rôle pour le remboursement des frais de déménagement, dans le cas où l'administration n'a délivré tout d'abord qu'un ordre de mission, mais où il fallait s'attendre, à bref délai, à une mutation et où, pour cette raison, le déménagement a eu lieu avant même que l'ordre en soit donné. En pareil cas, on considérerait sans doute pour le remboursement des frais de déménagement qu'il existe une connexité indéniable entre la mutation et le déménagement. Au reste, les choses pourraient s'être présentées ainsi pour le requérant et pour l'administration de la Commission en automne 1968. En fait, on peut supposer que l'administration aurait alors compté sur une mutation prochaine du requérant et aurait donc toléré tacitement son déménagement. Le directeur général du personnel et de l'administration semble partir de cette idée lorsqu'il dit : « Pour le cas où vous *n'auriez pas encore déménagé,* vous êtes en tout cas habilité à déménager . . » Les formules de la lettre du chef de la division du personnel, du 9 août 1968, dans laquelle nous lisons : « que vous partiez au siège en mission *en attendant* que la décision définitive de mutation puisse être prise par la Commission », plaident également en faveur de cette hypothèse. Si l'attente en question avait été brève, il aurait été difficile — nous n'en doutons pas — d'élever une objection quelconque à l'encontre du remboursement des frais de déménagement. Seul le fait que la situation que nous venons de décrire s'est prolongée pendant quelque temps (ce qui n'est imputable qu'à l'administration) a incité cette dernière à s'opposer au remboursement des frais de déménagement.

Compte tenu de ces circonstances, nous en arrivons nécessairement à constater que la Commission a trouvé purement et simplement choquant que le requérant, bien qu'il ait sa résidence familiale à Bruxelles, ait perçu pendant longtemps des frais de mission et qu'il insiste en

outre sur le remboursement de ces frais de déménagement. En réalité, la Commission a donc essayé d'introduire dans cette affaire une sorte de principe d'équité et de parvenir à une solution satisfaisante en compensant les frais de déménagement par les frais de mission. — Lorsque nous nous demandons s'il est réellement possible d'argumenter de la sorte, nous devons tout d'abord reconnaître, il est vrai, que la réaction de l'administration ne paraît pas entièrement incompréhensible. Cependant, en ne considérant les choses que du point de vue purement juridique, nous hésitons beaucoup à reconnaître que la qualité du droit au remboursement des frais de déménagement pourrait se trouver modifée et que sa perte pourrait intervenir du seul fait du temps écoulé. Dans un cas comme celui-ci, si des objections du genre de celles que la Commission croit devoir soulever existent réellement, la seule solution appropriée consiste à agir exclusivement sur les frais de mission et ordonner leur remboursement, si les conditions nécessaires à cet effet sont remplies. Toutefois, ce n'est pas là actuellement l'objet du litige; faute de connaître avec précision tous les éléments essentiels, il nous semble également impossible d'émettre sur ce point une appréciation certaine.

Tout au plus pourrions-nous dès maintenant faire quelques remarques à ce sujet. Tout d'abord, un élément intéressant est que, dans sa note du 13 janvier 1971, le chef de la division « Droits individuels » a déclaré expressément : « Il s'ensuit que les frais de mission que vous avez reçus jusqu'au 31 mars 1970 *n'ont pas été indûment versés* ». Peut-être part-il de l'idée que les dépenses effectives ne revêtent aucune importance pour le droit aux frais de mission. En outre, peut-être a-t-il également tenu compte de ce que, pendant la période durant laquelle la décision de mutation n'avait pas encore été prise, il fallait s'attendre que la mutation n'ait pas lieu et que le requérant soit obligé de retourner à Ispra. Dans ces conditions, les frais de mission devraient donc être considérés comme une sorte de compensation d'un risque. — Ensuite, il faut considérer la situation particulière dans laquelle la décision de mutation du 12 juin et sa révocation ont placé le requérant. Cette décision l'a amené à prendre, à bon droit, certaines dispositions, à savoir celle de résilier son contrat de location à Ispra et de conclure un contrat de bail à Bruxelles. Après la révocation de la décision de mutation, il est apparu que, s'il avait annulé toutes ces dispositions, le requérant aurait subi un dommage financier (du moins eu égard à la conclusion du contrat de bail à Bruxelles) dont il aurait pu, selon toute vraisemblance, faire supporter les charges par la Commission. C'est sous cet angle qu'il faut envisager notamment les termes de la lettre du chef de la division du personnel du 9 août 1968 (« ... les difficultés que vous avez mentionnées ... tombent et ... les notes dont il s'agit sont devenues sans objet »). Nous pouvons donc admettre que ce fonctionnaire a vu dans les frais de mission une certaine compensation pour les conséquences financières subies du fait de l'erreur de l'administration et qui ont été exposées en détail dans les mémorandums des 7 et 8 août. En tout cas, il est certain que si, en automne 1968, le requérant avait agi conformément au statut et s'il avait renoncé à effectuer son déménagement, il aurait pu finalement réclamer à la Commission non seulement les indemnités journalières et le remboursement de frais de déménagement, mais, dans une certaine mesure, des dommages-intérêts, c'est-à-dire plus que ce que la Commission doit maintenant lui verser parce que le déménagement a eu lieu prématurément. A notre avis, c'est là un élément qu'on ne devrait pas perdre de vue en l'espèce, si vraiment on tient compte de considérations d'équité. — Enfin, pour apprécier la question de savoir s'il paraît approprié de compenser les frais de déménagement par des frais de mission, il faudrait également connaître exactement les sommes que le requérant a perçues à titre de frais de mission et quel en était le but. A cet égard, la Commission a cité des chiffres,

mais apparemment ils ne révèlent pas clairement ce qu'elle a versé pour le séjour à Bruxelles, ce qui concerne d'autres missions, et ce qu'elle aurait dû payer pour plusieurs missions effectuées par le requérant à Ispra, si Bruxelles était considéré comme son lieu d'affectation. Ces faits, eux aussi, nous empêchent de suivre la Commission dans ses déductions.

Après toutes ces réflexions et étant donné en particulier qu'il n'existe par principe aucune connexité entre le remboursement des frais de déménagement et l'octroi de frais de mission, la seule conclusion qui demeure possible est de reconnaître au requérant le droit au remboursement de ses frais de déménagement. En outre, puisque celui-ci se fonde sur le devis le moins élevé qu'il a présenté et puisqu'il a fait valoir, sans être contredit, que le montant cité dans ce devis était inférieur au niveau du montant remboursé pour des déménagements comparables d'Ispra à Bruxelles et puisque la Commission n'a pas allégué que la somme indiquée était exagérément élevée, nous pouvons affirmer plus exactement que le requérant a droit au remboursement d'une somme de 80 000 FB. Sa demande est donc fondée, c'est-à-dire que vous devez annuler la décision implicite de rejet de sa réclamation et condamner la Commission à lui verser un montant de 80 000 FB.

Compte tenu de cette appréciation du litige, il est inutile d'étudier les demandes subsidiaires du requérant, fondées sur l'existence d'une faute de service ou d'un enrichissement sans cause. De même, il n'est pas nécessaire d'ordonner, pour clarifier l'affaire, la production des documents que le requérant a mentionnés dans ses mémoires.

En résumé, nous vous proposons donc de déclarer fondé le recours introduit par M. de Haan, d'annuler le rejet tacite de sa réclamation et de condamner la Commission à rembourser les frais de déménagement d'un montant de 80 000 FB. Conformément à ce qui a été demandé et étant donné l'issue de ce procès, la Commission doit également être condamnée aux dépens de l'instance.